



Commentaire

Décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022

Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

La loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat a été adoptée définitivement le 3 août 2022.

Le Conseil constitutionnel en a été saisi par deux recours enregistrés les 5 et 8 août 2022.

Le premier émanait de députés des groupes *La France insoumise – NUPES* et *Ecologiste - NUPES*, qui contestaient la conformité à la Constitution de certaines dispositions de l'article 29 de la loi déférée ainsi que ses articles 30, 32 et 36.

Le second recours émanait de sénateurs du groupe *Socialiste, Ecologiste et Républicain*, qui contestaient ses articles 39, 40 et 41.

Dans sa décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées des articles 39, 40 et 41 de la loi déférée. Il a assorti de réserves d'interprétation la déclaration de conformité des dispositions contestées des articles 29, 30 et 36. Enfin, il a déclaré l'article 46 contraire à la Constitution, au motif qu'il résultait d'un amendement adopté en première lecture sans lien avec le texte initial (cavalier législatif).

Le présent commentaire porte sur les dispositions de la loi relatives, d'une part, au régime d'autorisation et de maintien en exploitation d'un terminal méthanier flottant et aux règles de procédure applicables au projet d'installation d'un tel terminal sur le site portuaire du Havre (articles 29 et 30) et, d'autre part, à l'obligation de compensation carbone en cas de recours accru aux centrales à charbon pour la production d'électricité (article 36).

I. – Les dispositions contestées

A. – Le régime d'autorisation et de maintien en exploitation d'un terminal méthanier flottant (article 29) et les règles de procédure applicables au projet d'installation d'un tel terminal sur le site portuaire du Havre (article 30)

1. – Objet des dispositions contestées

* Les articles 29 et 30 de la loi déferée visaient, dans un contexte de crise du marché européen du gaz naturel marqué par une baisse importante des exportations de gaz russe vers l'Union européenne, et de risques de perturbations des flux gaziers habituels, à « *renforcer rapidement les capacités d'importation de gaz naturel et rétablir un système gazier permettant d'assurer l'approvisionnement des consommateurs français* »¹. Ils prévoyaient, à cette fin, la possibilité pour le ministre chargé de l'énergie d'imposer à un opérateur de maintenir en exploitation un terminal méthanier flottant et introduisaient des règles dérogatoires en vue d'accélérer l'installation d'un tel terminal sur le site portuaire du Havre.

L'étude d'impact du projet de loi faisait également état de ce que « *la France dispose de peu de ressources conventionnelles de gaz naturel sur son territoire* » et que les capacités d'importation de gaz naturel permises par les terminaux portuaires construits à terre, comme ceux de Montoir de Bretagne, Dunkerque, Fos Tonkin et Fos Cavaou n'offrent pas de perspective prochaine d'extension de capacités.

La France ne disposant pas à ce jour de terminal méthanier flottant, c'est pour accroître la capacité d'approvisionnement du réseau de transport de gaz naturel via l'importation de gaz naturel liquéfié que l'installation à titre provisoire d'un tel terminal et les travaux de raccordement ont été envisagés dans l'enceinte du port du Havre, en vue d'une mise en service en septembre 2023.

* Dans ce contexte, l'article 29 de la loi déferée a pour objet, selon son exposé des motifs, d'« *encadrer l'installation de terminaux méthaniers flottants sur le territoire national, en définissant le régime administratif spécial auquel seront soumis ces nouveaux équipements* ».

Son paragraphe I dispose que, « *s'il est nécessaire d'augmenter les capacités nationales de traitement de gaz naturel liquéfié afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement, le ministre chargé de l'énergie peut décider* », par arrêté, de soumettre un terminal méthanier flottant ou le projet d'installation d'un tel terminal au régime spécialement défini par cet article.

Son paragraphe II prévoit que cet arrêté emporte obligation pour l'opérateur du terminal de le maintenir en exploitation sur le territoire métropolitain continental pendant une durée qu'il détermine. Cet arrêté fixe également la date de mise en service du terminal méthanier flottant et peut assigner à l'installation des capacités de traitement de gaz naturel liquéfié à atteindre.

¹ Exposé des motifs du projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

Son paragraphe III précise que les terminaux méthaniers flottants relèvent de la catégorie juridique des navires (et non des installations classées pour l'environnement, comme les terminaux méthaniers terrestres). Ils sont donc soumis aux règles et contrôles de sécurité prévus par le droit international maritime, ainsi qu'à l'ensemble des prescriptions prises par le représentant de l'État dans le département sur proposition de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire.

Les paragraphes suivants de l'article 29 précisent les conditions financières d'exploitation du terminal méthanier flottant en cas d'obligation de maintien en exploitation, en particulier la compensation ouverte à l'opérateur à raison des coûts imposés par cette opération.

* Traitant plus spécifiquement du projet d'installation d'un terminal méthanier flottant dans l'enceinte du port du Havre, l'article 30 de la loi a quant à lui pour objet, selon l'exposé des motifs du projet de loi, *« d'accélérer la réalisation du projet de terminal méthanier flottant au large du Havre en prévoyant certaines dérogations procédurales, notamment au code de l'environnement, qui sont justifiées par l'intérêt général qui s'attache à la mise en service rapide d'un terminal méthanier flottant en France. Cet article ne modifie pas les exigences qui sont applicables au fond mais permet d'accélérer les délais d'obtention des autorisations nécessaires en matière environnementale ou de patrimoine, ou d'anticiper certains travaux en donnant des garanties de protection de l'environnement, au travers de dérogations strictement proportionnées aux besoins de ce projet »*.

L'insertion de cet article dans le projet de loi initial répondait à une recommandation du Conseil d'État qui, dans son avis sur celui-ci, relevait que *« s'il est possible d'admettre que [ce projet] soumette à un régime administratif ad hoc et non codifié une catégorie d'équipements nouvelle, en revanche, ce régime procédural dérogatoire ne peut, sauf à méconnaître le droit de l'Union européenne, qui n'admet des dérogations aux procédures qu'il impose dans l'instruction des projets qu'à titre exceptionnel et pour des projets définis, comporter des dispositions générales susceptibles de s'appliquer à des projets non identifiés »*².

– Son paragraphe I précise le champ d'application des dérogations procédurales prévues à cette fin. Celles-ci s'appliquent exclusivement au projet d'installation

² Avis du Conseil d'État, section des finances, n° 405548, séances du 30 juin et du 4 juillet 2022, point 33.

d'un terminal méthanier flottant dans le port du Havre³, jusqu'au 1^{er} janvier 2025⁴, et « *sont strictement proportionnées aux besoins de ce projet* ». Il est par ailleurs prévu que la durée d'exploitation du terminal méthanier flottant ne peut dépasser cinq ans.

Les deux derniers alinéas du paragraphe I prévoient que l'instruction des demandes préalables aux travaux et aux aménagements portuaires nécessaires à la réalisation du projet, notamment la demande d'autorisation de construction et d'exploitation d'une canalisation de transport de gaz naturel prévue à l'article L. 555-1 du code de l'environnement, peut être conduite « *selon tout ou partie des règles dérogatoires prévues au présent article lorsque l'application des règles de droit commun est incompatible avec la finalité poursuivie par le projet, en particulier avec sa date de mise en service* ». L'autorisation de construction et d'exploitation d'une canalisation délivrée par le biais d'une procédure dérogatoire confère à son titulaire les mêmes droits que si elle avait été délivrée en application du droit commun.

– Le paragraphe II prévoit que le ministre chargé de l'environnement peut dispenser l'instruction du projet, selon certaines modalités, de l'évaluation environnementale prévue à l'article L. 122-1 du code de l'environnement.

Il précise que l'autorité compétente, avant d'accorder la première autorisation relative au projet, transmet au ministre et met à la disposition du public, dans les conditions de l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement, le projet de décision dispensant, à titre exceptionnel, le projet de cette évaluation environnementale et les motifs justifiant une telle dispense, ainsi qu'un dossier établi par le porteur du projet présentant une analyse des incidences notables du projet sur l'environnement et la santé humaine, assortie des mesures d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation de ces incidences qu'il prévoit. Doivent également être mises à disposition du public « *les raisons pour lesquelles l'application de l'évaluation environnementale définie au même article L. 122-1 porterait atteinte à la finalité poursuivie par le projet* »⁵.

³ Il est précisé que le terminal méthanier flottant est situé dans la circonscription de l'établissement public dénommé « HAROPA » qui résulte, en application de l'ordonnance n° 2021-614 du 19 mai 2021, de la fusion des établissements publics du port autonome de Paris, du grand port maritime du Havre et du grand port maritime de Rouen, à compter du 1^{er} juin 2021.

⁴ Le deuxième alinéa précise que ces dérogations sont valables non seulement pour la réalisation du projet de terminal méthanier, mais aussi pour la construction d'une canalisation de transport de gaz naturel d'une longueur de moins de cinq kilomètres ainsi que pour la construction des installations annexes qui lui sont associées.

⁵ Le Conseil d'État a relevé, dans son avis précité sur le projet de loi, que « *le projet du Gouvernement opère, à cet effet, une transposition ponctuelle du paragraphe 4 de l'article 2 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement* ». Il a observé sur ce point que « *La circonstance que cette disposition de la directive, qui ouvre une faculté aux États membres, n'ait pas été transposée, en droit interne, par des dispositions générales introduites dans le code de l'environnement, ne fait pas obstacle à ce que des dispositions particulières, destinées à ne régir qu'un seul projet, opèrent une telle transposition, qui demeure nécessaire* ».

– Le paragraphe III de l'article 30 dispose que la dérogation aux interdictions de porter atteinte à certaines espèces protégées et à leurs milieux, prévue au 4° du paragraphe I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, peut être accordée pour les seuls travaux et aménagements portuaires relatifs au projet, sous certaines conditions. La dérogation doit notamment prescrire, « *avant l'engagement des travaux, les mesures d'évitement et de réduction des atteintes imposées au pétitionnaire* ».

– Le paragraphe IV prescrit à l'exploitant du terminal méthanier flottant la réalisation, dans un délai de six mois à compter de sa mise en service, d'une étude sur les impacts environnementaux associés à l'exploitation du terminal, notamment en termes d'émissions de gaz à effet de serre directes et indirectes, d'atteintes à la biodiversité et de consommation d'eau et d'autres ressources naturelles. Cette étude est notifiée au représentant de l'État dans le département, qui la met à disposition du public par voie électronique et la transmet sans délai aux communes et à l'établissement public de coopération intercommunale concernés⁶.

– Le paragraphe V prévoit, de droit, que les travaux et aménagements relatifs au projet ont le caractère de travaux publics et confère au gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel, pour la conduite de ces travaux et aménagements, le droit d'occuper le domaine public et ses dépendances. Ce dernier bénéficie en outre de la dispense de procédure de sélection prévue à l'article L. 2122-1-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

– Le paragraphe VI précise que, pour l'application de l'article L. 555-10 du code de l'environnement relatif aux modalités de délivrance et de modification de l'autorisation de construction et d'exploitation de la canalisation de transport de gaz naturel et de ses installations annexes, cette autorisation peut être délivrée par l'autorité compétente au vu des seuls documents qu'il indique⁷, après l'accomplissement d'une procédure de participation du public organisée dans les conditions de l'article L. 123-19-2 du même code.

– Le paragraphe VII permet de débiter par anticipation les travaux qui ne sont, par eux-mêmes, soumis qu'à un régime déclaratif, s'ils sont nécessaires pour

⁶ Le représentant de l'État dispose d'un délai d'un mois pour rendre sa décision sur le caractère complet et suffisant de l'étude.

⁷ À savoir l'étude de dangers mentionnée à l'article L. 555-7 du code de l'environnement et, dans le cas où les caractéristiques de la canalisation de transport ou des travaux ou aménagements liés à sa construction dépassent les seuils fixés en application de l'article L. 214-2 du même code, un document indiquant les incidences des travaux de construction et d'exploitation de la canalisation sur la ressource en eau et décrivant, le cas échéant, les mesures envisagées afin d'assurer la compatibilité du projet avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

préparer la pose et la construction de la canalisation avant l'obtention de l'autorisation de la construire et de l'exploiter, et s'ils sont réalisés dans un milieu déjà artificialisé.

– Le paragraphe VIII permet de dispenser le projet de la procédure de sélection préalable normalement applicable aux autorisations d'occupation du domaine public, « *lorsque les motifs tenant à l'urgence d'assurer la sécurité énergétique nationale la justifient* ».

– Le paragraphe IX précise les modalités de communication, par le représentant de l'État dans le département, des informations relatives aux nuisances, dangers et inconvénients des infrastructures et installations à la commission de suivi de site territorialement compétente.

– Le paragraphe X prévoit qu'en cas d'incident significatif ou d'accident survenant sur les infrastructures et installations concernées, le ministre chargé de l'environnement saisit sans délai les autorités compétentes aux fins de réalisation d'une enquête technique.

– Enfin, le paragraphe XI impose à l'exploitant du terminal méthanier flottant de remettre, six mois avant la fin de l'exploitation, une étude sur les conditions de démantèlement de cette dernière, sur les mesures de compensation mises en œuvre, sur l'état de la biodiversité et des sols ainsi que sur l'avenir des personnels. Cette étude est notifiée au représentant de l'État dans le département, qui la met à disposition du public par voie électronique et la transmet sans délai au Parlement ainsi qu'aux collectivités concernées.

2. – Les griefs des requérants

Les députés requérants reprochaient à ces dispositions de méconnaître l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et les exigences découlant des articles 1^{er}, 5 et 6 de la Charte de l'environnement.

À l'appui de ces griefs, ils faisaient valoir, d'une part, qu'en permettant le maintien en exploitation d'un terminal méthanier flottant et, d'autre part, en prévoyant des dérogations nombreuses et disproportionnées aux règles environnementales pour l'installation du terminal méthanier situé au Havre, le législateur avait autorisé qu'il soit porté à l'environnement des atteintes irréversibles.

B. – Obligation de compensation carbone en cas de mobilisation accrue de centrales à charbon (article 36)

1. – Objet des dispositions contestées

* Dans le contexte actuel de crise énergétique, l'article 36 de la loi déferée permet de rehausser le plafond d'émissions de gaz à effet de serre (GES) applicable aux installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles et prévoit un mécanisme de compensation des effets de cette mesure.

En effet, selon l'étude d'impact annexée au projet de loi à l'origine de la loi déferée, *« Compte-tenu des risques sur l'approvisionnement en gaz résultant de la guerre en Ukraine et de la disponibilité des centrales nucléaires significativement plus basse qu'usuellement, notamment du fait de l'arrêt de réacteurs résultants des phénomènes de corrosion sous contrainte, le gestionnaire RTE estime que la sécurité d'approvisionnement en électricité de la France pour l'hiver 2022 sera sous forte vigilance. Dans ces conditions, faire fonctionner les centrales à charbon plus que ce que permet le plafond actuel permettrait de limiter le risque sur la sécurité d'approvisionnement en électricité ».*

Toutefois, l'exposé des motifs du projet de loi rappelait qu'*« afin de limiter l'impact climatique d'un tel rehaussement, il est souhaité que les émissions allant au-delà du plafond actuel fassent l'objet d'une compensation carbone, via des projets de réductions des émissions de gaz à effet de serre dans un autre secteur ou d'augmentation de l'absorption de CO₂. Cette compensation viendrait en plus des obligations de restitution de quotas d'émissions au titre du marché carbone européen⁸ ».*

En pratique, l'augmentation de la production nationale d'électricité par les centrales à charbon concernera les deux dernières unités de production encore présentes sur le territoire national et donc susceptibles d'y contribuer, à savoir la centrale de Cordemais (Loire-Atlantique) encore active aujourd'hui, d'une part, et la centrale de Saint-Avold (Moselle) dont l'activité a été arrêtée fin mars 2022, d'autre part, mais dont la remise en activité est désormais prévue.

L'étude d'impact présente l'impact environnemental d'une telle mesure : *« un rehaussement du plafond d'émissions pour permettre l'émissions de 2 500 tCO₂/MW de plus que le plafond actuel sur la période d'automne - hiver 2022/2023 correspondrait, au niveau français, à l'émission de 4,5 millions de tCO₂ supplémentaires. Même avec un tel rehaussement, la production*

⁸ Dans ce cadre et en application de l'article L. 229-7 du code de l'environnement, les centrales électriques à fioul et à charbon doivent rendre des quotas d'émissions de gaz à effet de serre pour chaque tonne de CO₂ qu'elles émettent.

d'électricité à partir de charbon restera extrêmement marginale en France (de l'ordre de 1 %). Cette mesure, liée à un contexte exceptionnel, ne remettrait pas en cause l'objectif global de sortie du charbon de la France, qui s'est traduit par la mise à l'arrêt définitif des tranches du Havre et de Gardanne au cours des deux dernières années. L'obligation de compensation de ces émissions supplémentaires permettra d'atténuer l'impact climatique en permettant l'émergence de projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre ou d'absorption du CO₂ ». Toutefois, « la réduction ou l'absorption des émissions aura lieu dans un calendrier différé par rapport aux émissions de CO₂ dues au fonctionnement de la centrale. Aussi l'impact climatique, bien qu'atténué, ne sera pas annulé ».

* Le paragraphe II de l'article L. 311-5-3 du code de l'énergie, introduit par l'article 12 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, prévoit le plafonnement par décret des émissions de GES de ces installations ainsi que des installations fonctionnant au fioul situées sur le territoire métropolitain continental et émettant plus de 0,55 tonne d'équivalents dioxyde de carbone par mégawattheure (MW). La mise en place de ce plafonnement devait conduire à la suppression progressive de toute production d'électricité par ces installations.

L'article D. 311-7-2 du code de l'énergie fixe le niveau actuel de ce plafond à 600 tCO₂ par MW de puissance électrique installée entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2022, puis jusqu'à 700 tCO₂ par MW pour chaque année à partir de 2023. Pour les centrales à charbon, ceci correspond à des limites de fonctionnement, respectivement, d'environ 600 heures et 700 heures.

Cette disposition ne fait toutefois pas obstacle à ce que le ministre chargé de l'énergie prenne, en application de l'article L. 143-4 du code de l'énergie, des mesures de sauvegarde en cas de risque grave pour l'approvisionnement en énergie. Il peut, dans une telle hypothèse, relever ce plafond d'émissions de GES.

C'est ainsi que, sans attendre l'adoption de la loi déferée, le Gouvernement a soumis à une consultation publique, qui s'est achevée le 21 juillet 2022, un projet de décret prévoyant le rehaussement du plafond d'émissions des centrales à charbon pour permettre des émissions supplémentaires permettant d'atteindre 2 500 tCO₂/MW sur la période comprise entre le 1^{er} octobre 2022 et le 31 mars 2023, afin de disposer des 1,8 gigawatt de puissance des centrales de Cordemais et Saint-Avold dans la limite d'un plafond d'environ 2 700 heures supplémentaires sur la période (au lieu des 600 heures annuelles actuellement autorisées). Le seuil précédent, fixé à 0,6 tCO₂/MW, serait réinstauré à partir du 1^{er} avril 2023, avant de retrouver le plafond réglementaire d'origine dès le 1^{er} janvier 2024 (0,7 tCO₂/MW).

* Dans ce cadre, l'article 36 de la loi déferée prévoit, à son premier alinéa, qu'« *un décret peut rehausser le plafond d'émissions de gaz à effet de serre applicable aux installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles en application du II de l'article L. 311-5-3 du code de l'énergie en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement en électricité de tout ou partie du territoire national* ».

Issu d'un amendement de M. Bruno BELIN, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat⁹, son deuxième alinéa dispose que les exploitants des installations concernées sont tenus, sous peine de sanctions définies par ce même décret, à une obligation de compensation des émissions de GES résultant du rehaussement du plafond. Cette compensation doit permettre de financer des projets respectant les principes fixés par l'article L. 229-55 du code de l'environnement (aux termes duquel les réductions et séquestrations des émissions doivent être « *mesurables, vérifiables, permanentes et additionnelles* »).

Son troisième alinéa, également issu d'un amendement présenté par M. BELIN¹⁰, prévoit que les projets de compensation devront être situés sur le territoire français et favoriser « *notamment le renouvellement forestier, le boisement, l'agroforesterie, l'agrosylvopastoralisme ou l'adoption de toute pratique agricole réduisant les émissions de gaz à effet de serre ou de toute pratique favorisant le stockage naturel de carbone* ».

Son quatrième alinéa précise que l'obligation de compensation instaurée par ces dispositions ne dispense pas l'exploitant du respect des obligations lui incombant en application de l'article L. 229-7 du code de l'environnement précité (relatives aux quotas d'émission de GES).

Son dernier alinéa dispose, quant à lui, que le décret mentionné au premier alinéa fixe les modalités de mise en œuvre de cet article, notamment le niveau et les modalités de l'obligation de compensation.

2. – Les griefs des requérants

Les députés requérants dénonçaient les dommages irréversibles qu'un tel rehaussement causerait à l'environnement ainsi que l'absence de précision sur la portée de l'obligation de compensation de cette mesure prévue par les dispositions

⁹ Amendement n° COM-246 du 25 juillet 2022, URL : http://www.senat.fr/amendements/commissions/2021-2022/817/Amdt_COM-246.html

¹⁰ Amendement n° COM-247 du 25 juillet 2022, URL : http://www.senat.fr/amendements/commissions/2021-2022/817/Amdt_COM-247.html

déférées. Il en résultait, selon eux, une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de l'article 6 de la Charte de l'environnement.

II. – Analyse de constitutionnalité

A. – Présentation générale de la jurisprudence sur la Charte de l'environnement

* Le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement dès sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008. Il y a affirmé que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle* »¹¹. Le Conseil constitutionnel l'a ensuite rappelé dans plusieurs décisions¹².

La valeur constitutionnelle reconnue à la Charte de l'environnement concerne non seulement l'ensemble de ses articles, mais également les sept alinéas de son préambule, auquel le Conseil constitutionnel s'est référé, notamment dans sa décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011¹³.

Ainsi, la Charte de l'environnement, au même titre que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et que le Préambule de la Constitution de 1946, fait partie des normes de référence du contrôle de constitutionnalité opéré par le Conseil constitutionnel.

* Par sa décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, le Conseil constitutionnel a par ailleurs jugé qu'il découlait du préambule de la Charte de l'environnement un objectif de valeur constitutionnelle de « *protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains* »¹⁴.

Pour reconnaître ce nouvel objectif de valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel s'est expressément fondé sur certains termes du préambule de la Charte, selon lesquels « *l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ... l'environnement est le patrimoine commun*

¹¹ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 18 et 49.

¹² Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 79 et décision n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017, *Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autres part*, cons. 55.

¹³ Décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, *Ekaterina B., épouse D., et autres (Secret défense)*, cons. 20. Le Conseil y relève en effet que « *le secret de la défense nationale participe de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, réaffirmés par la Charte de l'environnement* », faisant ainsi référence au sixième alinéa du préambule de la Charte de l'environnement qui prévoit que « *la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* ».

¹⁴ Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes (Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques)*, paragr. 4.

des êtres humains... la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ... afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ».

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel s'est appuyé sur le fait que l'environnement est reconnu, par le préambule de la Charte, comme un patrimoine commun de l'humanité pour en déduire une norme de concrétisation particulière, énoncée au paragraphe 6, selon laquelle le législateur est fondé à tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger : l'objectif de protection de l'environnement ne se limite donc pas à la protection de l'environnement national. Il revêt une portée universelle, dont s'infère la possibilité pour le législateur de promouvoir cette protection partout sur la planète, et sur le fondement duquel il peut apporter des restrictions à des droits ou libertés constitutionnellement garantis¹⁵.

* S'agissant des normes issues des dispositions de la Charte, la jurisprudence constitutionnelle fait apparaître que, sous leur empire, le Conseil constitutionnel fait peser sur le législateur des exigences variables. Le Conseil opère notamment une distinction entre les dispositions qui, par elles-mêmes, renvoient aux « *conditions définies par la loi* » et nécessitent donc l'intervention du législateur pour leur mise en œuvre, et les dispositions qui ne procèdent à aucun renvoi à la loi et sont donc d'une application plus immédiate.

Dès l'affirmation solennelle, dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle, le Conseil a fait apparaître que la nature de son contrôle est susceptible de varier en fonction de l'article de la Charte qui est invoqué, et notamment de la présence ou non au sein de l'article en cause d'un renvoi explicite au législateur pour sa mise en œuvre.

Le Conseil a rangé les **articles 3, 4 et 7** de la Charte dans la catégorie des normes dont la mise en œuvre implique la nécessaire intervention du législateur. Au sujet de ce dernier article, il a ainsi affirmé que « *l'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit que le principe de participation du public s'exerce "dans les conditions et les limites définies par la loi" »*, avant de juger, dans sa décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, « *qu'en prévoyant que ne doivent être regardées comme "ayant une incidence sur l'environnement" que les décisions*

¹⁵ En l'espèce, le Conseil a jugé que le législateur était fondé à tenir compte, pour limiter l'exercice de la liberté d'entreprendre des entreprises établies en France qui participent à la vente de certains produits phytopharmaceutiques dans le monde, des effets que leurs activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger.

qui ont une incidence "directe et significative" sur l'environnement, le législateur a fixé au principe de participation du public des limites qui ne méconnaissent pas les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement »¹⁶.

Dans le même sens, le Conseil a jugé que « *les articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement disposent : "Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences. Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi" ; qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions »¹⁷.*

Inversement, le Conseil constitutionnel juge que, au titre des dispositions de la Charte qui s'appliquent sans médiation législative, figure l'**article 5** consacrant le principe de précaution. Saisi de dispositions relatives aux conditions techniques visant à éviter la présence accidentelle d'organismes génétiquement modifiés dans d'autres productions, il a jugé que les dispositions de l'article 5 « *s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* » et que « *dès lors, il incombe au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61 de la Constitution, de s'assurer que le législateur n'a pas méconnu le principe de précaution et a pris des mesures propres à garantir son respect par les autres autorités publiques* »¹⁸. S'étant assuré de ces mesures, le Conseil a jugé que « *le législateur a pris des mesures propres à garantir le respect, par les autorités publiques, du principe de précaution* »¹⁹.

Il en est de même au regard de l'**article 6** à propos duquel le Conseil juge « *qu'aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004 : "Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social" ; qu'il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre* »²⁰.

¹⁶ Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre (Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, cons. 16. Voir également, pour des illustrations récentes, décision n° 2015-518 QPC du 2 février 2016, *Association Avenir Haute Durance et autres (Traversée des propriétés privées par les ouvrages de transport et de distribution d'électricité)*, cons. 10, et décision n° 2016-595 QPC du 18 novembre 2016, *Société Aprochim et autres (Conditions d'exercice de l'activité d'élimination des déchets)*, paragr. 5.

¹⁷ Décision 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre (Troubles du voisinage et environnement)*, cons. 6.

¹⁸ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 précitée, cons. 18.

¹⁹ *Ibid.* cons. 21

²⁰ Décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*, cons. 37.

Le commentaire de la décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012²¹ précise à cet égard que « *l'article 6 consacre le principe de promotion du développement durable que la Charte définit dans son exposé des motifs : assurer le développement durable conduit à ce que "les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins". Il est souvent présenté comme constitutionnalisant, sans le dire expressément, un principe d'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques publiques, tel que celui affirmé pour la première fois dans la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992* ».

Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel a toutefois jugé que cet article ne détermine qu'un objectif à destination des pouvoirs publics et n'institue pas un droit ou une liberté dont les particuliers pourraient se prévaloir. Ce faisant, l'article 6 de la Charte de 2004 inscrit l'objectif de développement durable dans le cadre d'une conciliation équilibrée, opérée par les pouvoirs publics, entre les différentes exigences que peuvent recouvrir les champs environnementaux, économiques et sociaux. Pour ce motif, le Conseil a par exemple estimé que l'extension donnée aux possibilités d'implantation des éoliennes, dans le respect des règles d'urbanisme et de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement, ne méconnaissait pas les exigences de l'article 6²².

B. – La jurisprudence spécifique à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement

La jurisprudence relative au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement a connu des évolutions récentes, allant dans le sens d'une affirmation du contrôle du respect de ce droit.

* Depuis sa décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, le Conseil constitutionnel juge que ce droit est au nombre de ceux susceptibles d'être invoqués dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité²³.

Dans la même décision, il a considéré que le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par les articles 1^{er} et 2 de la Charte (l'article 2 disposant que « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ») « *s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux*

²¹ Décision n°2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*.

²² Décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013, *Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*, cons. 38.

²³ Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011 précitée.

autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes » et qu'il résulte de ces dispositions que « chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité »²⁴.

Dans sa décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, le Conseil a déduit de la combinaison de l'article 1^{er} de la Charte et de son article 3 qui consacre le devoir de prévention (« *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* »), « *qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* »²⁵.

Il a rappelé la portée de son contrôle en la matière, en jugeant : « *que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en œuvre le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ainsi que le principe de prévention des atteintes à l'environnement* »²⁶.

Le commentaire de la décision en concluait : « *le Conseil constitutionnel a confirmé que les articles 1^{er} et 3 de la Charte sont invocables ensemble à l'appui d'une QPC mais qu'il n'exerce qu'un contrôle de la dénaturation de ces exigences alors qu'est vaste la compétence du législateur pour définir les modalités selon lesquelles la protection de l'environnement doit être assurée* ».

* Pour exercer son contrôle, le Conseil constitutionnel se montre attentif au champ d'application de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

Dans la décision n° 2012-282 QPC précitée, il a, par exemple, écarté comme inopérants des griefs tirés de la méconnaissance des articles 1^{er} et 3 de la Charte dirigés contre les dispositions qui soumettaient à autorisation l'installation de bâches publicitaires et de dispositifs publicitaires de dimension exceptionnelle liés à des manifestations temporaires au motif, implicite, que ces dispositions n'avaient pas d'incidence sur l'environnement²⁷. À l'inverse, il a admis le

²⁴ *Ibid.*, cons. 5. Le Conseil s'est à nouveau référé à cette obligation de vigilance dans ses décisions n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017, *Association Entre Seine et Brotonne et autre (Action en démolition d'un ouvrage édifié conformément à un permis de construire)*, paragr. 14, et n° 2019-781 DC du 16 mai 2019, *Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*, paragr. 81.

²⁵ Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 précitée, cons. 7.

²⁶ *Ibid.*, cons. 8.

²⁷ *Ibid.*, cons. 9.

caractère opérant des mêmes griefs s'agissant de l'instauration d'un régime d'autorisation pour des dispositifs publicitaires lumineux²⁸.

Dans d'autres décisions, le Conseil a jugé que des dispositions permettant d'arracher des arbres plantés en méconnaissance de servitudes légales, eu égard à leur objet et à leur portée, étaient « *insusceptibles d'avoir des conséquences sur l'environnement* » et que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte était inopérant²⁹. Il a jugé, de même, que le droit reconnu aux voitures de tourisme avec chauffeur d'exercer l'activité de transport public de personnes sur réservation préalable ne méconnaissait pas l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement³⁰.

Plus récemment, dans sa décision 2021-971 QPC du 18 février 2022, examinant le régime règlementant certaines concessions minières, le Conseil a en revanche considéré que « *la décision de prolongation d'une concession minière détermine notamment le cadre général et le périmètre des travaux miniers. Au regard de son objet et de ses effets, elle est ainsi susceptible de porter atteinte à l'environnement* »³¹.

* Lorsqu'il constate que des dispositions portent atteinte à l'environnement, le Conseil, pour effectuer son contrôle, apprécie les garanties apportées par le législateur.

Dans sa décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, le Conseil a ainsi examiné, sur le seul fondement de l'article 1^{er} de la Charte, des dispositions permettant que soient autorisées, d'une part, des constructions et installations dans la zone littorale autrement qu'en continuité avec des agglomérations ou des villages existants et, d'autre part, des aménagements légers dans les espaces remarquables ou caractéristiques et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Ce n'est qu'après avoir énuméré un ensemble de conditions et garanties résultant notamment du caractère limité de ces autorisations et de leur soumission à l'avis d'organismes examinant leur impact sur l'environnement que le Conseil a jugé que ces dispositions ne méconnaissaient pas l'article 1^{er} de la Charte³².

²⁸ *Ibid.*, cons. 10.

²⁹ Décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca (Plantations en limite de propriétés privées)*, cons. 9.

³⁰ Décision n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-taxis (Voitures de tourisme avec chauffeurs)*, cons. 13

³¹ Décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022, *France nature environnement (Prolongation de plein droit de certaines concessions minières)*, paragr. 11.

³² Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, paragr. 7 à 31.

Dans sa décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, le Conseil était saisi de dispositions permettant de déroger aux prescriptions applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement portant, notamment, sur les mesures propres à prévenir et réduire les risques d'accident ou de pollution de toute nature ainsi que les conditions d'insertion dans l'environnement de l'installation et de remise en état du site après arrêt de l'exploitation. Il a tout d'abord rappelé la norme de contrôle dégagée par la décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 selon laquelle, en application des articles 1^{er} et 3 de la Charte, « *Il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* ».

Puis, il a écarté le grief tiré de la méconnaissance de ces articles au motif que les dispositions contestées prévoyaient la possibilité de faire obstacle à cette dérogation pour des raisons de sécurité, de santé ou de salubrité publiques ou de respect des engagements internationaux de la France ; qu'elles avaient pour objet d'éviter que de nouvelles prescriptions aient des conséquences disproportionnées sur des installations déjà existantes ou des projets d'installations ayant fait l'objet d'une demande d'instruction complète ; que la demande d'autorisation devait respecter les conditions de forme prévue par le code de l'environnement ; qu'enfin, ces dispositions ne faisaient pas obstacle à ce que le préfet prenne, en cas de besoin, des prescriptions particulières complétant ou renforçant les règles et prescriptions générales fixées par arrêté ministériel³³.

* Depuis sa décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, le Conseil a précisé et renforcé le contrôle qu'il opère au regard du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Dans cette décision, le Conseil a considéré que « *S'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il doit prendre en compte, notamment, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement mentionné à l'article 2 de la Charte de l'environnement et ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement. / Les limitations portées par le législateur à l'exercice de ce droit ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* »³⁴.

³³ Décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, *Loi d'accélération et de simplification de l'action publique*, paragr. 7 à 15.

³⁴ Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, *Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*, paragr. 13 et 14.

Le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions qui créaient, pour la culture des betteraves sucrières, une dérogation à l'interdiction de mise sur le marché d'insecticides, alors qu'il était établi que ces produits ont des incidences sur la biodiversité ainsi que des conséquences sur la qualité de l'eau et des sols et induisent des risques pour la santé humaine.

Le Conseil constitutionnel a appliqué sa grille de contrôle précédemment décrite, afin de déterminer si les limitations ainsi apportées par la loi déferée au droit consacré à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement étaient entourées de garanties suffisantes.

Il a d'abord constaté que le législateur avait restreint la possible utilisation de produits contenant des néonicotinoïdes au seul traitement des betteraves sucrières. S'appuyant sur les travaux préparatoires, il a jugé que le « *législateur a, ainsi, entendu faire face aux graves dangers qui menacent la culture de ces plantes, en raison d'infestations massives de pucerons vecteurs de maladies virales, et préserver en conséquence les entreprises agricoles et industrielles de ce secteur et leurs capacités de production* » et qu'il a, ce faisant, « *poursuivi un motif d'intérêt général* ».

Le Conseil s'est ensuite attaché à déterminer si la limitation portée à l'exercice du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé était proportionnée à un tel objectif.

À cet égard, il a relevé trois séries de garanties : la première temporelle (la dérogation étant transitoire et jusqu'au 1^{er} juillet 2023), la deuxième à la fois procédurale et substantielle (la dérogation ne peut être mise en œuvre que sous certaines conditions) et la troisième relative aux conditions d'utilisation des produits en cause.

En définitive, le Conseil constitutionnel a conclu de tout ce qui précède que les dispositions contestées ne privaient pas de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement et que la limitation apportée à l'exercice de ce droit était justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi.

* Dernièrement, dans sa décision n° 2022-991 QPC du 13 mai 2022, le Conseil, saisi de dispositions visant à exempter les moulins à eaux de certaines obligations environnementales auxquelles ils étaient jusqu'ici soumis, a fait application du contrôle qu'il avait défini dans sa décision n° 2020-809 DC précitée.

Il a réaffirmé que « *S'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement* » et que « *les limitations apportées par le législateur à l'exercice de ce droit doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* »³⁵.

Le Conseil a ensuite relevé que les dispositions contestées exemptent les moulins équipés pour la production hydroélectrique de certaines des obligations visant à assurer la continuité écologique, par exception au principe selon lequel, en application de l'article L. 214-17 du code de l'environnement, « *les ouvrages installés sur les cours d'eau pour lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs doivent être gérés, entretenus et équipés selon des règles définies par l'autorité administrative* ».

S'il a ainsi reconnu l'opérance du grief tiré de la méconnaissance du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé à l'encontre de dispositions qui n'affectaient pas directement la santé humaine, comme dans les précédentes décisions précitées (émission de substances dans l'environnement, constructions dangereuses ou polluantes), le Conseil a néanmoins jugé qu'un tel grief devait être écarté compte tenu, des motifs d'intérêt général poursuivis par les dispositions contestées³⁶, de leur champ d'application limité à la fois temporellement et matériellement³⁷, et du fait qu'elles ne permettent de déroger qu'à certaines règles découlant du classement des cours d'eau sur « liste 2 » relatives au franchissement des poissons migrateurs et au transport suffisant des sédiments, et ne font pas obstacle, en particulier, à l'application de l'article L. 214-18, qui impose de maintenir un débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces aquatiques³⁸.

³⁵ Décision n° 2022-991 QPC du 13 mai 2022, *Association France nature environnement et autres (Exemption pour certains moulins à eau des obligations visant à assurer la continuité écologique des cours d'eau)*, paragr. 5 et 6.

³⁶ Le Conseil a constaté que ces dispositions visent non seulement à préserver le patrimoine hydraulique, mais également à favoriser la production d'énergie hydroélectrique, qui contribue au développement des énergies renouvelables (*ibid.*, paragr. 9).

³⁷ *Ibid.*, paragr. 10 : « *d'une part, cette exemption ne concerne que les moulins à eau équipés pour produire de l'électricité et qui existent à la date de publication de la loi du 24 février 2017. D'autre part, elle ne s'applique pas aux ouvrages installés sur les cours d'eau classés en très bon état écologique, qui jouent le rôle de réservoir biologique ou dans lesquels une protection complète des poissons est nécessaire* ».

³⁸ *Ibid.*, paragr. 11.

III. – Application à l'espèce

A. – Sur certaines dispositions des articles 29 et 30

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel s'est attaché, avant d'examiner les dispositions contestées des articles 29, 30, 32 et 36 de la loi déferée, à préciser les normes de référence du contrôle qu'il était invité à opérer sur le fondement de la Charte de l'environnement.

Eu égard à l'objet des dispositions contestées, il s'est référé au préambule de la Charte, dont il a rappelé les termes à l'origine de la consécration de l'objectif de protection de l'environnement, ainsi qu'à ses articles 1^{er}, 6 et 7.

Pour répondre à la critique que les députés requérants adressaient conjointement aux articles 29 et 30 de la loi, le Conseil s'est toutefois placé sur le terrain principal de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement. À cette aune, il a fait application du contrôle qu'il a défini dans sa décision n° 2020-809 DC précitée, afin de déterminer si les limitations que les dispositions contestées apportent au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé étaient liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

* Après avoir décrit les dispositions contestées, le Conseil constitutionnel a tout d'abord précisé qu'un terminal méthanier flottant est un navire servant d'installation de traitement de gaz naturel liquéfié, amarré dans un port où il est raccordé, par une canalisation, à un réseau de transport de gaz naturel. Il en a déduit que, « *Au regard de son objet et de ses effets, l'installation et la mise en service d'un terminal méthanier flottant est susceptible de porter atteinte à l'environnement* » (paragr. 10).

Le Conseil a ensuite relevé, en premier lieu, que ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires, « *visent à répondre à des difficultés d'approvisionnement énergétique en gaz par l'augmentation des capacités nationales de traitement de gaz naturel liquéfié* » (paragr. 11). Il a dès lors considéré que, « *Ce faisant, elles mettent en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique* » (même paragr.). Il convient à cet égard de noter que, si le Conseil a déjà été amené à plusieurs reprises à mobiliser des intérêts fondamentaux de la Nation au sens de l'article 410-1 du code pénal³⁹, il ne s'était pas encore référé à celui tenant aux

³⁹ Voir par exemple : décisions n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011 précitée, cons. 20 et 22, et n° 2022-987 QPC du 8 avril 2022, *M. Saïd Z. (Conditions de recours aux moyens des services de l'État soumis au secret de la défense nationale dans le cadre de certaines procédures pénales)*, paragr. 12.

éléments essentiels de son potentiel économique, dont la sauvegarde peut également justifier que des limitations soient apportées à l'exercice de certains droits constitutionnellement protégés.

En deuxième lieu, s'attachant aux conditions de mise en œuvre des dispositions contestées, le Conseil constitutionnel a constaté que le maintien en exploitation d'un terminal méthanier flottant ainsi que l'installation d'un tel terminal sur le site portuaire du Havre est possible à partir du moment où il est nécessaire d'augmenter les capacités nationales de traitement de gaz naturel liquéfié afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement. Par une réserve d'interprétation formulée en des termes inédits, il a toutefois jugé qu'« *Il résulte [cependant] du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Dès lors, sauf à méconnaître l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, ces dispositions ne sauraient s'appliquer que dans le cas d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz* » (paragr. 12).

La réserve ainsi formulée vise à assurer que, eu égard aux atteintes à l'environnement susceptibles de résulter de l'installation et du maintien d'un terminal méthanier flottant, la mise en œuvre des dispositions contestées n'interviendra que dans des circonstances suffisamment graves, dont il appartiendra à l'autorité administrative compétente de justifier. Il convient d'observer que c'est la première fois que le Conseil constitutionnel forge, sur le fondement de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, une réserve en déterminant les exigences résultant du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé à la lumière des affirmations contenues dans le préambule de la Charte, en visant en particulier la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.

Le Conseil a relevé, en troisième lieu, les garanties entourant la possibilité pour le ministre chargé de l'énergie d'imposer à un opérateur de maintenir en exploitation un terminal méthanier flottant. À ce titre, il a souligné que les dispositions de l'article 29 soumettent un tel terminal « *aux règles et contrôles de sécurité internationalement reconnus applicables à la catégorie des navires, et en particulier à ceux prenant en charge du gaz naturel liquéfié, ainsi qu'à l'ensemble des prescriptions prises par le préfet sur proposition de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire, afin notamment de prévenir les inconvénients ou dangers pour l'environnement* » (paragr. 13). Il a également rappelé que les prescriptions prises par le préfet doivent préciser les obligations liées au

démantèlement ou à l'adaptation des installations et des équipements à l'issue de leur exploitation, incluant les éventuelles obligations de renaturation du site.

En quatrième lieu, le Conseil constitutionnel a, de la même manière, relevé, s'agissant des dérogations procédurales prévues à l'article 30, que ces dispositions « *ne s'appliquent que pour la réalisation d'un terminal méthanier flottant sur le site portuaire du Havre et pour une durée d'exploitation qui ne peut dépasser cinq ans* » (paragr. 14). Il a par ailleurs souligné que « *ces dérogations, qui sont limitativement énumérées, ne peuvent être mises en œuvre que si elles sont strictement proportionnées aux besoins de ce projet et jusqu'au 1^{er} janvier 2025* » (même paragr.).

Le Conseil a tenu compte, en outre, du fait que les dispositions de l'article 30 obligent dans tous les cas les autorités compétentes à informer le public sur les incidences notables du projet sur l'environnement et la santé humaine, tandis qu'elles imposent à l'exploitant de se conformer aux mesures d'évitement et de réduction des atteintes à des espèces protégées et à leurs habitats qui peuvent résulter de leur application (même paragr.). À cela s'ajoute l'obligation faite à ce dernier de réaliser, à différents stades d'exécution du projet, des études, qui sont mises à la disposition du public, sur les impacts environnementaux associés à l'exploitation du terminal ainsi que sur ses conditions de démantèlement, les mesures de compensation mises en œuvre et l'état de la biodiversité et des sols.

Enfin, le Conseil a rappelé que les décisions de l'autorité compétente prises en application de ces dérogations peuvent faire l'objet de recours devant le juge administratif, y compris par la voie du référé (même paragr.).

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Conseil constitutionnel a jugé que, sous la réserve précédemment énoncée, les dispositions contestées des articles 29 et 30 de la loi ne méconnaissent pas l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement. Ces dispositions ne méconnaissent pas non plus les articles 5, 6 et 7 de la Charte, ni aucune autre exigence constitutionnelle, il les a en conséquence déclarées conformes à la Constitution, sous cette même réserve (paragr. 15 et 16).

B. – Sur les dispositions de l'article 36

* L'article 36 de la loi déferée, sur lequel se concentrait la critique des députés requérants⁴⁰, participe de l'ensemble des mesures prises par le législateur dans la

⁴⁰ Bien qu'également dirigé contre l'article 32 de la loi, le recours des députés requérants ne développait aucune argumentation concernant cet article qui permet, dans le cas où le rehaussement du plafond de GES conduit à une reprise d'activité temporaire des installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, à leurs exploitants de conclure des contrats de travail à durée déterminée et des contrats de mission selon des règles dérogatoires au droit du travail.

loi déferée pour faire face à la crise énergétique actuelle. Comme il l'avait fait pour les dispositions contestées des articles 29 et 30 commentés plus haut, le Conseil constitutionnel a exercé son contrôle sur le fondement de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement pour apprécier si la conciliation opérée par le législateur entre la sécurisation de l'approvisionnement en électricité du territoire national et la protection de l'environnement, était équilibrée.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord constaté que les dispositions contestées, en permettant le rehaussement du plafond d'émissions de GES des installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, portent atteinte à l'environnement (paragr. 20).

Il a toutefois constaté, comme il l'avait fait dans le cadre de l'examen des articles 29 et 30, qu'en adoptant ces dispositions, le législateur « *a entendu limiter le risque de défaillance du système électrique national. Il a ainsi mis en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique* » (paragr. 21).

Le Conseil s'est ensuite attaché à distinguer les garanties prévues par le législateur pour limiter les conséquences du rehaussement de ce plafond sur l'environnement.

Il a ainsi constaté, d'une part, qu'un tel rehaussement ne peut intervenir « *qu'en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement en électricité de tout ou partie du territoire national* ».

Sur ce point, le Conseil a réitéré la réserve d'interprétation qu'il avait formulée dans le cadre de l'examen des articles 29 et 30 : rappelant qu'« *il résulte du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins* », il a considéré que les dispositions contestées ne sauraient, sauf à méconnaître l'article 1^{er} de la Charte, s'appliquer que dans le cas d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en électricité (paragr. 22).

Ce faisant, il a conditionné à l'existence d'une menace grave – et non d'une simple menace comme le prévoyaient les dispositions contestées –, la possibilité de procéder à un tel rehaussement.

Le Conseil a relevé, d'autre part, que les exploitants des installations concernées sont soumis, sous peine de sanctions, à une obligation de compensation des émissions de GES résultant du rehaussement du plafond d'émissions. Il a rappelé, à ce titre, que « *cette compensation doit permettre de financer des projets, situés sur le territoire français, favorisant notamment le renouvellement forestier, le boisement, l'agroforesterie, l'agrosylvopastoralisme ou l'adoption de toute pratique agricole réduisant les émissions de gaz à effet de serre ou de toute pratique favorisant le stockage naturel de carbone* » et qu'« *en application de l'article L. 229-55 du code de l'environnement, les réductions et séquestrations d'émissions issues de ces projets doivent être mesurables, vérifiables, permanentes et additionnelles* » (paragr. 23).

Le Conseil a toutefois assorti cette disposition d'une autre réserve d'interprétation précisant qu'« *Il incombe au pouvoir réglementaire de fixer le niveau et les modalités de cette obligation afin de compenser effectivement la hausse des émissions de gaz à effet de serre et de ne pas compromettre le respect des objectifs de réduction de ces émissions et de réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles fixés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie* » (paragr. 24).

Cette réserve, qui fait écho aux récentes décisions rendues par le Conseil d'État dans l'affaire dite « Grande-Synthe »⁴¹, conditionne ainsi la constitutionnalité des dispositions contestées à l'efficacité des mesures de compensation qui seront imposées aux exploitants par le pouvoir réglementaire. Ces dernières devront en effet permettre de compenser le rehaussement exceptionnel du plafond d'émission de GES de ce type d'installations afin que ne soit pas compromis le respect des objectifs globaux de réduction de ces émissions que la France s'est fixée au niveau international et qui sont rappelés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

Sous ces deux réserves, le Conseil a jugé que l'article 36 ne méconnaît pas l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement. Cet article ne méconnaissant pas non plus l'article 6 de la Charte de l'environnement ni aucune autre exigence constitutionnelle, il l'a déclaré conforme à la Constitution (paragr. 25 et 26).

⁴¹ Décisions n° 427301 du 19 novembre 2020, dite « Grande Synthe I » et n° 427301 du 1^{er} juillet 2021, dite « Grande-Synthe II ».